

UMA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA SOBRE AS POLÍTICAS DO TERRITÓRIO

MARGARIDA PEREIRA
MARIA DE LOURDES POEIRA

1 — *Aspectos conceptuais e tipos de intervenção*

No contexto das actuais preocupações relativas aos fenómenos que interferem com o território, nele se desenvolvem ou dele estão dependentes, surgiram não só diferentes ópticas de abordagem como diferentes conceitos e novas metodologias. Consequentemente, os campos de investigação diversificaram-se e novos especialistas procuram incessantemente recriar o conhecimento da realidade, revelando-a através de todo um conjunto imagético que as novas tecnologias, conceitos e terminologias ajudam a explicitar.

Acrescentaram-se, assim, as possibilidades de conhecimento e compreensão do mundo em que vivemos, cada vez mais dinâmico e complexo, em que o grau de interferência entre fenómenos é, normalmente, bastante elevado.

É precisamente esta interferência que cria a necessidade duma visão integradora, ainda que circunscrevendo as questões no espaço e no tempo que lhe são próprios, através das múltiplas vias de análise, inovadoras ou recriadas. O próprio conceito de território varia entre políticos, sociólogos, paisa-

gistas, geógrafos, economistas ou «experts» em desenvolvimento, para já não falar em tantos outros cujas preocupações são indissociáveis do suporte físico dos acontecimentos, como sejam arquitectos, urbanistas, agrónomos ou naturalistas.

A cada um pode importar uma óptica macro ou micro, um espaço urbanizado, rural ou natural, rico ou pobre em minérios, florestal ou desértico, poluído ou não, etc., acrescentando-se, deste modo, novas necessidades em especialistas para o conhecimento desse mesmo território, não contando com as alternativas que o tempo implica em qualquer destes casos.

Não nos interessa fazer uma listagem exaustiva da fenomenologia do território, nem tão pouco dos conceitos que lhe estão ligados, mas sim enquadrar, no panorama actual destas preocupações, o geógrafo e a sua actividade, enquanto especialista do território.

Não pretendendo também construir um clássico historial da geografia enquanto ciência em evolução, não é possível, no entanto, esquecer essa evolução no que se refere a tipos de preocupação e desenvolvimento de conceitos, que, de qualquer modo, não são separáveis das alterações inerentes à vivência do homem à superfície da terra e seu relacionamento com essa mesma superfície. Podemos dizer que é um mundo de ópticas e meios de intervenção que se oferecem a um geógrafo, face aos fenómenos que o rodeiam, em que vive, ou com que interfere, especialmente nos últimos 20-30 anos.

De facto, se a revolução industrial altera todo um modo de produção, bem como o fundamento do desenvolvimento económico, a segunda guerra mundial transforma profundamente os modos de vida, não só do ponto de vista económico e tecnológico, mas especialmente no que se refere a novas concepções e aspirações dos povos, enquadrados em novas condicionantes históricas. A destruição exige a renovação e esta depende do desenvolvimento. É forçoso ultrapassar o pós-guerra criando uma sociedade não só desenvolvida, mas organizada, num mundo melhor.

Face a este contexto considerámos importante analisar duas problemáticas em que o geógrafo tem vindo a intervir,

ou em que a sua intervenção é por demais necessária dada a sua especial compreensão das questões do território:

- Planeamento para o desenvolvimento;
- Ambiente face ao desenvolvimento.

Planeamento para o desenvolvimento

A estratégia da política regional nos anos 50 e 60 apostava na desconcentração industrial, incentivando a saída dos espaços saturados e a concentração selectiva do capital em pontos privilegiados para a expansão das actividades económicas. Os pólos de crescimento eram o principal instrumento de política espacial. Após uma fase inicial, marcada pelas forças centrípetas de acumulação, acreditava-se que, por difusão e em consequência dos efeitos de disseminação, as regiões desfavorecidas sofreriam alterações no sentido positivo caminhando-se, a prazo, para o equilíbrio das diferenças regionais. O crescimento económico era o objectivo único que deveria orientar todas as acções. Conceito meramente quantitativo, medido a partir de indicadores de dimensão, para um dado período, a filosofia de suporte limitava-se, quanto a objectivos, à procura do máximo de dividendos no mais curto espaço de tempo, submetendo tudo à maior eficiência de produção. Motivando enormes distorções na repartição da riqueza, este índice não deixava transparecer os proveitos daí decorrentes nem quem deles beneficiava para além de desprezar a perspectiva de os elevados ritmos de crescimento global poderem ser empobrecedores, ou mesmo destruidores dos recursos naturais não renováveis. Era uma intervenção imediatista não contendo preocupações quanto às consequências daí resultantes, pois acreditava-se não haver obstáculos nem limitações ao crescimento. O cidadão constituía apenas um elemento da produção, sendo as suas necessidades básicas e aspirações diluídas no esforço para uma maior rentabilidade. As questões de eficácia económica estavam dissociadas das distributivas, consideradas de cariz ético-político. Os recursos eram

utilizados exaustivamente e as condições ambientais não faziam parte das preocupações de então. O território surgia aqui preterido, em favor da função que sustentava, perdendo o seu valor e integridade como unidade de suporte de uma comunidade, em favor da lógica empresarial.

Os efeitos da aplicação desta política tiveram fortes repercussões espaciais: as diferenciações acentuaram-se, alargando-se o fosso entre regiões ricas, cada vez mais ricas, mas não necessariamente «desenvolvidas», e as regiões empobrecidas, estagnadas ou mesmo em regressão. Às áreas sujeitas a grande concentração de capital foram chegando contingentes populacionais em crescendo, à procura de trabalho e melhores condições de vida, escassas e precárias nos locais que deixavam. Os ritmos de crescimento populacional atingiram uma dimensão a que os poderes públicos tiveram dificuldade, ou mesmo incapacidade, de corresponder com eficácia no que se refere à instalação de infraestruturas e equipamentos adequados. Em alguns casos os níveis de saturação atingiram dimensões tais que se começou a falar de deseconomias de escala e as condições de vida nas grandes aglomerações estavam longe do esperado e desejável. Nas regiões afastadas a pobreza acentuava-se pela ausência de investimento, perda de mão-de-obra activa, abandono ou espoliação dos recursos locais, conforme a valoração que deles tinham as regiões ricas.

A grande disponibilidade financeira proveniente dos resultados obtidos permitia um reinvestimento sempre crescente em acções de vulto e uma multiplicação constante do rendimento. Com o objectivo de intensificar o acréscimo do produto, os investimentos tendiam para os espaços já melhor infraestruturados sendo assim as mais-valias orientadas para um sector restrito da população e do território. Tal actuação parecia então lógica e aparentemente era impossível quebrar este círculo vicioso, agudizando-se em permanência as desigualdades inter-regionais entre o centro (os pólos) e a periferia (as regiões abandonadas).

Para consubstanciar as concepções de desenvolvimento desigual, a prática do planeamento regional foi marcada pela definição das áreas polarizadas e seu ordenamento em função

das exigências do sector industrial que lhes dava corpo, sendo os espaços envolventes apenas abordados como subsidiários dos primeiros.

Este passa a ser o único modelo de desenvolvimento, sistematicamente aplicado, em qualquer contexto regional e nacional. A diversidade e complexidade dos problemas a ultrapassar impôs a formação de equipas pluridisciplinares na prática do planeamento regional, onde o geógrafo vai ter um lugar por direito próprio. A corrente que então se impõe é a dos neopositivistas cuja representação paradigmática é assumida pela designada Nova Geografia. Apoia-se no rigor de quantificação dos fenómenos que se processam num espaço abstrato, isotrópico, irreal, onde se concretizam os modelos. Faz uma crítica cerrada aos métodos empíricos da geografia qualitativa positivista, cujo sustentáculo era a aproximação e a vivência no terreno dos fenómenos estudados. Omite, porque considerada irrelevante, a individualidade do território, e o divórcio entre o real e o tipificado em modelos irá prejudicar as soluções encontradas, como mais tarde os próprios defensores desta tendência irão reconhecer.

A chamada à realidade dos perigos, não só destas políticas mas também das concepções que as sustentam, resultou sobretudo da conjugação de dois factores: a crise energética dos princípios dos anos 70, que afinal veio mostrar a fragilidade de um sistema produtivo considerado ideal e sólido; o alerta lançado por vários países atendendo à degradação do ambiente em várias frentes (ar, água, solos, vegetação, etc.), pela sua utilização incorrecta e intensiva, passível de pôr em risco a sobrevivência do homem, já nos nossos dias. Uma análise crítica e isenta levou a reconhecer as limitações dos resultados e a concluir que os benefícios extraídos tinham causado danos por vezes irrecuperáveis. A inquietação instala-se pela consciência de que os perigos antes escamoteados, porque julgados longínquos, são passíveis de tocar a actual geração, tal como evidenciam os casos pontuais que vão surgindo no mundo desenvolvido. Os aspectos conceptuais até aí defendidos perdem validade, recriando-se outras teses e conceitos. Questões antigas são reequacionadas e encaradas noutra pers-

pectiva, o entendimento do território e da sua utilização é revisto, passando a defender-se um novo desenvolvimento, um desenvolvimento integrado. Este conceito mais amplo abarca o acréscimo da riqueza mas associa-lhe as mudanças nos processos técnicos e institucionais pelos quais é produzida e, sobretudo, distribuída. Alia às suas preocupações as condições sociais da comunidade, os aspectos políticos, os aspectos associados ao meio ambiente e à cultura em sentido lato. Procura-se garantir às populações as mínimas condições de vida a que ainda não tiveram acesso, para em estádios posteriores facilitar a satisfação de outras necessidades sociais, sempre crescentes. Fala-se da implementação de um desenvolvimento igual alargado a todo o território, auto-centrado, sustentado na mobilização das potencialidades endógenas, maximizando a sua exploração, desde que salvaguardadas a sua protecção e renovação. Há a evidente intenção de recuperar o território como sujeito, atribuindo-lhe um papel activo. Os parâmetros de avaliação dos resultados sofrem alterações relevantes, passando-se a realçar mais os aspectos qualitativos que os quantitativos, os sociais que os económicos, reconhecendo-se que os benefícios inerentes ao crescimento — maior produção de riqueza —, ficam diminuídos se não reverterem equitativamente em favor do homem, possibilitando-lhe melhores condições de trabalho, maior segurança e bem-estar. Defende-se também que esse desenvolvimento seja sustentável, que responda às exigências do presente mas não comprometa o futuro, o que implica limitações na utilização e exploração dos recursos.

A estratégia dos centros de crescimento perde atractivos e defensores, e procura-se encontrar formas inovadoras de intervenção que permitam uma reintegração territorial, perspectivando-se as diferentes partes de acordo com as próprias especificidades. Apela-se para a contribuição das regiões nos objectivos nacionais. Todas têm potencialidades, que carecem de um aproveitamento ajustado às realidades locais, cuja exploração poderá não afectar, pelo menos directamente, o crescimento à escala nacional, mas contribuirá para o desenvolvimento económico e social das populações autóctones.

Parece decorrer um certo antagonismo entre o conteúdo dos dois conceitos, já que o atenuar dos desequilíbrios na distribuição dos rendimentos tem sempre como resultante, num período mais ou menos dilatado, a estagnação ou diminuição dos ritmos de crescimento. Isto porque se o investimento se processa num espaço já com infraestruturas importantes ligadas ao sector, com a justificação do seu aproveitamento integral, tirando vantagens dos efeitos de aglomeração e das economias de escala, obtêm-se benefícios a curto prazo; ao invés, o investimento num território total ou escassamente provido daquelas implica gastos iniciais, em tempo e dinheiro, e a extracção de resultados será prorrogada e à partida mais limitada em proveitos numéricos. Mas, como já referido, na avaliação dos efeitos não pode apenas ter-se em conta a quantificação da maximização dos investimentos, mas os proveitos daí conseguidos e a forma da sua repartição. O rendimento quantitativo poderá ser menor, mas trará mais benefícios colectivos, numa preocupação de solidariedade alargada às populações e ao território. Contudo para suportar o desenvolvimento é fundamental não anular o crescimento, ao contrário do que se chegou a preconizar — o crescimento zero.

Esta filosofia de desenvolvimento endógeno não reúne, naturalmente, unanimidade. Os críticos, de que se destacam alguns economistas, apontam para os perigos de uma regressão económica comprometedora do funcionamento de todo o sistema, se se apostar no desenvolvimento a partir de várias estratégias regionais e das suas potencialidades, algumas já muito depauperadas por actuações passadas. Parece pouco credível a concretização dessa ameaça pelas razões apontadas. É óbvio que não se defende a região auto-suficiente, autónoma, isolada, alheando a importância das interdependências, inevitáveis e vitais para um dinamismo supra-regional; procura-se, sim, acautelar o monolitismo funcional, dada a fragilidade que revelou nos períodos de crise.

As regiões são e serão sempre desenvolvidas de forma distinta e as razões explicativas para tal são múltiplas — de natureza geográfica, económica e social, política, estratégica, etc. Mas as diferenças podem ser acentuadas ou diluídas. Ao

desenvolvimento regional compete reduzi-las, a partir de um ordenamento do território entendido como uma política global, assumida pelo poder político no sentido da organização equilibrada das múltiplas actividades humanas no espaço, para a satisfação das necessidades da colectividade. Com o ordenamento pretende-se colmatar as disparidades (por exemplo, traduzidas pelos ritmos diferenciados da produção ou pela dispersão dos indicadores locais quando comparados com uma base de referência), dentro das desigualdades/individualidades (diferenças induzidas por factores de ordem histórico-geográfica e que implicam formas de organização espacial distintas).

Ao ordenamento do território está assim implícito a procura de um equilíbrio entre as partes dum território abordado como uma unidade, ainda que heterogénea, contribuindo deste modo para atenuar os desequilíbrios regionais, apoiado num desenvolvimento respeitador das identidades locais.

Esta noção de desenvolvimento é inseparável de uma repartição diferente de poderes ao nível da administração do território. De facto, a nova atitude de utilização do espaço e dos seus recursos tem necessariamente como base os anseios das populações locais e dos seus representantes, que reivindicam poderes e autonomia para administrar o seu território, o direito à gestão da própria individualidade. Assim, a descentralização de poderes insere-se num movimento tendente a fomentar uma outra lógica de desenvolvimento, apoiada num planeamento de base territorial. Torna-se indispensável uma actuação por parte dos detentores do poder político que fomente, controle e imponha as intervenções mais ajustadas, promovendo o diálogo e a participação conjunta dos múltiplos agentes construtores do espaço.

Para dar corpo a esta nova forma de encarar o território o planeamento teve que encontrar outros modos de intervenção.

O processo de planeamento deve ser desenvolvido a vários níveis espaciais, mas articulados, correspondendo-lhes objectivos específicos, por forma a conseguir-se um corpo de acções

concertadas e convergentes que garantam o sucesso da iniciativa.

A escala nacional e regional o planeamento deverá ter cariz socio-económico, interferindo na reorganização das estruturas produtivas, na definição das políticas de emprego e habitação, no estabelecimento das redes fundamentais de serviços e equipamentos; à escala local, pela proximidade com a realidade que gere, tem como grandes objectivos orientar a utilização e transformação do espaço, de acordo com as especificidades e interesses próprios. Mas é sobretudo essencial assumir um processo de planeamento ajustado às capacidades humanas, técnicas, financeiras da entidade executora, como garante de certezas e não apenas gerador de expectativas.

O planeamento passa a pautar o seu imenso campo de acção no entendimento alargado do território. Procura-se que as medidas a desencadear, sempre integradoras e coerentes, sejam marcadas por cada situação específica, nunca perdendo de vista o desenvolvimento da sociedade. Quer dizer que são rejeitadas intervenções estereotipadas, a importação de modelos, ainda que eficazes em outras realidades, em outras conjunturas, pois só casualmente poderão surtir resultados já conseguidos.

As soluções a encontrar têm de ser fundamentadas no conhecimento tão rigoroso quanto possível da realidade de quem a cria, utiliza e transforma, partindo então para uma abordagem propositiva, alicerçada em soluções criativas ajustadas na conciliação de interesses e integrada no contexto político-económico-social em que se insere.

Inevitavelmente as ciências envolvidas na problemática do planeamento territorial exploram novas metodologias. A geografia ganha (recupera) um cunho social humanista, até regionalista, e evidencia uma clara preocupação centrada no binómio indissociável homem/meio. Retoma algumas das noções da corrente positivista, reencontra e assume como ferramenta essencial de trabalho o contacto directo com o terreno.

A sua capacidade de visionar um território a diferentes escalas, na complexidade das interdependências que daí decorrem e concorrem para a compreensão da sua diversidade, orga-

nização e funcionamento, colocam-na na posição privilegiada, quase única, de uma abordagem integradora dos problemas. Congrega deste modo aptidões para enquadrar e coordenar as intervenções mais particularizadas, na procura de soluções consensuais, seleccionando as complementares e rejeitando as incompatíveis, ainda que isoladamente preferenciais.

Nos domínios que lhe são próprios a sua participação é multifacetada mas sempre marcada pela relação entre o suporte físico natural e o homem, seu modelador e utilizador. Defende as propostas para a diminuição das pressões nas grandes áreas urbanas, pois elas atingiram uma dimensão na qual já não é possível garantir os benefícios que por definição a cidade faculta. As importantes medidas de reordenamento a levar aí a efeito só serão passíveis de êxito se os ritmos de crescimento demográfico estagnarem ou, no mínimo, diminuirão. Para isso temos de caminhar para uma revitalização dos espaços até agora desprezados, recuperando-os para as populações e para a economia. Este cenário só será realizável se houver o esforço aglutinador dos agentes públicos e privados que a níveis diversos concorrem para a organização do território. E o trabalho, empenhado e concertado, deverá incidir em vários domínios: a redefinição de uma política urbana, pela estruturação de uma hierarquia da rede que assegure igualdade de oportunidade de acesso a bens e serviços, articulada com a melhoria das vias de comunicação e transporte, aproximando lugares até então isolados ou inacessíveis; descentralização das actividades secundárias e terciárias, conjugada com uma política de emprego ligada às iniciativas e potencialidades locais, que garanta o trabalho hoje sem inviabilizar o de amanhã, ou pôr em risco a segurança da comunidade; uma ocupação respeitando o suporte físico natural, usufruindo-o, mas sem perigar a sua estabilidade.

A obtenção de resultados positivos na linha aqui exposta, nunca chegará no curto prazo e implica a consolidação de uma consciência regional/local, uma modificação profunda no comportamento e nas mentalidades, um empenhamento e participação das populações.

As tendências e concepções que durante décadas se insta-

laram e consolidaram exigirão grandes esforços para sofrerem alterações. É forçoso revalorizar ideias e vivências desqualificadas (as ligadas ao mundo rural), destruir mitos (a quimera urbana), promover a noção de espaço como património colectivo (traduzida na sua utilização, mas não esbanjamento).

Daí ser prioritário desencadear uma acção pedagógica alargada, dirigida para a aprendizagem da nova utilização do território. A informação e a formação passam a ser duas ideias-chave indispensáveis num processo de planeamento que se pretende alargado e vivificado na dualidade do consenso/compromisso para neutralizar os conflitos entre os utilizadores do espaço.

Ambiente face ao desenvolvimento

Tal como foi referido quanto ao planeamento, também no que toca às questões do Ambiente o pós-guerra é sem dúvida um ponto de partida, pelo menos em termos práticos, já que, teoricamente, existiam os princípios, bem como as concepções fundamentais relativas ao meio ambiente e seu relacionamento com o homem.

De facto, as condições desenvolvidas a partir do conflito vão impulsionar estratégias, com vista à resolução dos problemas, até então dispensáveis ou mesmo desconhecidas. Os territórios directamente afectados pela guerra enfrentam, primeiro que tudo, uma situação de destruição física e económica no interior da qual é impossível manter condições de vida mínimas, sem partir, de imediato, para acções de reconstrução e recuperação económica. Os territórios não afectados directamente sobrevivem num mundo em que o relacionamento de qualquer tipo está profundamente truncado ou mesmo suprimido.

Nestas circunstâncias, as atenções voltam-se para a necessidade de reconstruir a economia de modo a retirar as nações do caos em que se afundam, proporcionando às populações meios de sobrevivência condignos. A aposta far-se-á em todos

os sentidos, utilizando todos os recursos disponíveis na corrida contra a ruptura dos modos de vida.

Assim, a importância dada ao meio ambiente limita-se à necessidade de libertar os territórios dos destroços da guerra e reconstruir os estabelecimentos humanos arrasados. As preocupações ambientais ainda estão longe, tanto no espaço, como no tempo. De facto o sentido local e imediatista que a situação pós-guerra implica, naturalmente, às populações, fará esquecer durante cerca de 15 anos o interesse das relações com o mundo, habitado ou não, que existe para além do nosso local de vida. Reforçando este esquecimento, ou mesmo desconhecimento, está o próprio modo de vida das populações, pouco movimentado, longe do permanente vai-vém dos nossos dias, fruto não só do desafogo económico, mas também do gosto por lugares diferentes, exóticos até.

Digamos que passamos da 2.^a metade do séc. XIX, rica em viagens, descrições paisagísticas e descobertas de comportamento face ao meio ambiente, para uma época de indiferença perante a riqueza natural e variedade de recursos do mundo em que vivemos. Talvez por isso mesmo, as recentes preocupações ambientalistas e ecologistas parecem também descobertas recentes. Esquece-se por exemplo que o uso da palavra e conceito ECOLOGIA (E. Haeckel, 1834-1919) datam de 1870 ou que o parque natural de Yellowstone foi inaugurado em 1872 (embora o seu relacionamento com as preocupações ambientais seja bastante mais complexo que noutros casos de parques naturais, tendo em conta que foi estabelecido em território índio, numa altura em que a problemática da ocupação destes territórios na América do Norte era já bastante polémica, face à pré-existente ocupação indígena).

Se considerarmos todo o relacionamento entre as preocupações para com o meio, e a investigação geográfica, então podemos dizer que uma e outra são tão antigas quanto o nascimento da própria investigação científica. Por um lado, sendo a Geografia a Ciência da Terra, ela não existe sem a própria presença do meio ambiente. Por outro lado, este último deve a maioria do seu conhecimento pelo homem, aos geógrafos, desde a antiguidade grega, passando pelas gran-

des descobertas do mundo até aos nossos dias. Curiosamente, e na mais recente movimentação ideológica, o maior defeito apontado aos geógrafos tem sido precisamente a sua preocupação pelo conhecimento da terra, argumentando-se que esse conhecimento não contém nenhuma tomada de posição face ao facto, nenhuma crítica, previsão ou interpretação (essencialmente este conflito enquadra-se no desenvolvimento das ciências sociais). cremos que as actuais preocupações face à própria Terra, entendida aqui como planeta, reconduzem o conhecimento do território à sua importância, visto que é assumida, por todos os especialistas, a impossibilidade de resolver, com consciência, as grandes questões ambientais do nosso tempo, sem o conhecimento profundo da realidade territorial em que nos inserimos.

Voltando um pouco atrás na relação entre as preocupações geográficas e ambientalistas, lembramos que nos finais do século passado, a importância dada ao meio, pelos geógrafos, era tão fundamental que constituiu uma corrente de explicação da influência do meio no homem, o determinismo geográfico, através da qual se propunha como causa de diferenciação e desenvolvimento dos fenómenos de civilização, a importância do meio, à qual não era possível fugir. Considerado um exagero face às possibilidades que o homem demonstrou para modificar esse mesmo meio, a teoria do determinismo é fortemente combatida já no início do séc. XX, para quase ficar esquecida até hoje, tal como a ecologia do séc. XIX. As razões, num e noutro caso, não serão alheias ao desenvolvimento económico e técnico subsequente ao período pós-guerra.

O homem passou a ter que demonstrar a sua força perante o meio em que vive, tanto meio natural como meio humano ou ambos interligados. Assim os conceitos de desenvolvimento/crescimento e potência tecnológica irão explodir até aos anos 60, fundamentalmente numa óptica de domínio das condições adversas que de algum modo pusessem em causa a capacidade do homem em criar riqueza. A preocupação com o território na prática limita-se ao território humanizado, especialmente urbanizado, onde por um lado se aglomeram

as populações e actividades, portanto a maioria dos fenómenos humanos mais interessantes e onde, por outro lado, surgem os maiores problemas e situações críticas, afinal decorrentes dessa concentração no espaço. Esta preocupação tornar-se-á exaustiva e mesmo exclusiva em grande parte da década de 70, mas as acções decorrentes pelo crescimento económico e apetência tecnológica em breve irão desencadear reacções do meio ambiente natural, que nem a riqueza pelo crescimento, nem o saber tecnológico conseguem ultrapassar.

As grandes críticas à ideologia economicista surgem nos finais dos anos 60, tanto a nível de grupos ecologistas como a nível de Organizações Internacionais tão credenciadas como o Clube de Roma, donde partem os primeiros textos teóricos sobre os Limites do Crescimento e Crescimento Possível para que o verdadeiro desenvolvimento se produza. A 1.^a Conferência Mundial sobre o Ambiente organiza-se em 1972, em Estocolmo, 100 anos após a criação do parque de Yellowstone. Está posta, publicamente, a questão do Ambiente que virá a ser corroborada e fortalecida por um sem número de casos que aparecem em todo o mundo ou são, então, publicitados. A defesa do Ambiente passa a entrar em luta frontal com a economia e a tecnologia, que continuam a deter o poder económico prosseguindo naturalmente a sua expansão. E, embora o campo da crítica face às acções sobre o território se alargue e se multiplique, é difícil a implantação face ao poder, quando no fundo, faltam dados convincentes sobre a situação e, especialmente, quando os próprios impulsionadores de riqueza ainda não foram atingidos pelas consequências negativas das suas próprias acções.

No final dos anos 70, início dos anos 80, os exemplos são múltiplos, e o balanço entre os resultados e os danos, pelo menos, faz ouvir o apelo ao equilíbrio, mais do que à frontalidade contra a tecnologia e/ou economia. Afinal o homem dos nossos dias não deverá voltar à «época das cavernas» porque é o homem e não outro ser vivo qualquer. Terá que encontrar a via de desenvolvimento certa face ao mundo em que vive e de acordo com as suas necessidades.

Em 1982, a 2.^a Conferência Mundial do Ambiente em Nai-

robi, tem, obviamente, uma maior panóplia de argumentos a favor do equilíbrio no desenvolvimento. É já conhecida a extensão da pobreza, que cresce ainda neste mundo rico, da falta de água, embora as tecnologias de armazenamento, distribuição e depuramento sejam altamente sofisticadas, e da desertificação de numerosos territórios, sem que os recursos tecnológicos tenham conseguido solução até hoje.

Ou seja, os danos criados pelo homem no meio ambiente podem inviabilizar a continuidade do desenvolvimento. Os exemplos em qualquer parte do globo são relativos a todas as actividades económicas. Os primeiros, ou melhor, os casos mais gritantes surgem nos países industrializados, precisamente em relação com a indústria (Inglaterra). Mais tarde também a agricultura adquire responsabilidades no desequilíbrio dos ecossistemas, tanto por excesso de tecnologia (Holanda), como por práticas mal adoptadas ainda que tecnologicamente pouco desenvolvidas (África).

O fabrico e utilização de novos produtos químicos ainda mal conhecidos em toda a gama do seu comportamento, causam danos irreversíveis no homem e nos outros seres vivos (Bhopal); as grandes obras hidráulicas alteram o equilíbrio de áreas sensíveis (Assuão); a exploração e utilização indiscriminada de recursos naturais provocam o empobrecimento prolongado de vastas zonas do globo (pesqueiros); a desflorestação maciça com fins económicos altera o equilíbrio climático (zona tropical); para já não falar de outras questões, não menores, mas talvez infindáveis e que excedem o propósito deste nosso trabalho.

Como sair desta contradição entre Desenvolvimento e Conservação do Ambiente? Questão difícil sem dúvida para a qual a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento procurou dar orientações através dum trabalho de investigação em todo o globo, durante 3 anos (1984-87), e cujas conclusões estão reunidas no relatório «O Nosso Futuro Comum» mais conhecido pelo Relatório Brundtland (do nome da presidente da referida comissão). A aposta da Comissão está no tipo de desenvolvimento e não na limitação ao desenvolvimento. Este deve continuar, mas atendendo às limitações

dos recursos, no tempo e no espaço, do mundo em que habitamos, tendo em conta que cada geração tem um tempo de vida e portanto de utilização rentável e equilibrada dos recursos disponíveis. Não há mais margem para o desperdício, nem para o esquecimento do resto que nos envolve para além do nosso horizonte, porque no fundo todos vivemos e vamos continuar a viver nos limites deste planeta. O que nos envolve é tudo, próximo ou não de nós ou do nosso grupo de interesses. Este pressuposto inclui a noção de repartição de recursos e homens à superfície da terra, em equilíbrio com as necessidades e disponibilidades. Ou seja, não é admissível por exemplo, que haja cada vez mais fome no mundo quando a produção de alimentos é cada vez maior, e nalguns pontos constitui já um problema de excesso tão grande que põe em risco o equilíbrio económico.

O grande conceito do «Relatório Brundtland» é o de Desenvolvimento Sustentável, precisamente o desenvolvimento em equilíbrio com recursos e necessidades através do uso de tecnologias adequadas. Para esse desenvolvimento o conhecimento da realidade é imprescindível, conhecimento actual, rigoroso e capaz de avaliar consequências futuras das opções assumidas face aos territórios e populações em causa.

Caminha-se cada vez mais para uma integração de acções em cada caso, reconhecendo-se a impossibilidade de alterar o curso dos acontecimentos se a apreciação for parcial, tanto em factos como em acções.

Face ao percurso que o Desenvolvimento e o Ambiente têm feito nas últimas décadas e que tentámos traçar muito sucintamente neste nosso trabalho, a multiplicação de ópticas de análise e conceitos é inegável. Não sendo a problemática nova, somente a sua escala de ocorrência, e tal como se pede no relatório Brundtland, será necessário encontrar o equilíbrio entre a experiência e a inovação em qualquer campo, porque todos somos necessários à mudança. Caberá voltar aqui aos Geógrafos e à Geografia e pegar no que dissemos anteriormente sobre a atitude face ao território e aos seus diferentes conceitos. Recordemos que o geógrafo era acusado de fazer descrições da terra quando os factos económicos eram os fun-

damentais. Hoje talvez se lhe aponte a demasiada preocupação com problemas sociais e económicos, tendo-se esquecido da sua velha vocação de conhecedor da terra... Mas o geógrafo continua, naturalmente, interessado nela, continuando a usar a sua capacidade de conhecer o território de um modo integrado. É esta faculdade que o torna um especialista interessante na problemática actual do ambiente, face à avaliação de todos os seus condicionalismos e perspectivas. É forçoso que a geografia, como qualquer outra ciência, acompanhe o seu tempo e os factos da terra que afinal é um constante Mundo Novo, especialmente no que se refere à relação entre povos e território. A geografia, no contexto das actuais preocupações face à avaliação de recursos, é fundamental, porque é capaz de ter, tanto ou mais do que outras ciências, uma percepção realista do meio ambiente, contribuindo para a sua decisiva desdramatização no contexto do desenvolvimento.

Por outro lado a metodologia de investigação do geógrafo que conta, acima de tudo, com o contacto com a realidade, torna-o inseparável da premência do conhecimento real das situações. No entanto, é necessário que esse conhecimento não se desligue da capacidade de crítica, em termos sociais e políticos que muitas vezes esteve arredada das suas preocupações, suscitando a maioria dos reparos à sua própria actividade. Assim, «o regresso ao futuro» também passa pela chamada do passado, quando o meio natural era para a geografia a preocupação principal. Hoje, mais do que ontem, e talvez menos preocupante que no amanhã, são factos como a diferenciação rápida do espaço, a relação entre os homens e o meio, as decisões espaciais que condicionam a vida das gerações futuras, o modo de vida dependente das novas tecnologias e o seu impacto nos territórios e sociedades, que constituem as principais preocupações e motivações de trabalho dum geógrafo no espaço que o envolve.

2 — *Políticas do território em Portugal*

,A problemática dos desequilíbrios regionais, pela dimensão que alcançou, tem de ser ultrapassada com urgência, sob

pena de comprometer irremediavelmente o desenvolvimento do país.

O incentivo à concentração industrial numa faixa do litoral, nos anos 50 e 60, foi o início do acentuar do dualismo litoral-interior. A política de desconcentração industrial na passagem para a década seguinte não surtiu o efeito desejado e os pólos industriais de Sines e Cachão, localizados em duas das regiões mais deprimidas do País, não responderam minimamente às expectativas que geraram, embora por circunstâncias diversas. A política de parques e loteamentos industriais que se lhes seguiu, só pontualmente conseguiu resultados satisfatórios. O litoral continuou a merecer a preferência do investimento produtivo, enquanto o interior era apenas recordado para ir buscar os recursos que ao país interessavam, como a mão-de-obra barata e as divisas enviadas pelos emigrantes.

O investimento no âmbito das infraestruturas e equipamentos sociais, já escasso ao nível nacional, também se orientou para o território com maior crescimento e o fosso que se pretendia colmatar alargou-se ainda mais.

Os Planos de Fomento eram os instrumentos que definiam a política económica a prosseguir. Os I (1953-58) e o II (1959-64) assentavam no aumento do crescimento, a partir do investimento em alguns sectores de base. O Plano Intercalar (1965-67) aflora os graves desequilíbrios regionais, então já notórios, mas é o III Plano de Fomento (1968-73) que lhes dedica uma atenção particular, descrevendo um conjunto de medidas a implementar, com destaque para a política de crescimento desigual, com vista ao progressivo atenuar dos mesmos. Porém estas não se apoiavam no conhecimento concreto dos problemas regionais nem dos recursos sub-aproveitados, e nada se fez para equacionar os obstáculos estruturais ao desenvolvimento. O objectivo primeiro — incentivar o acréscimo do produto — e as medidas que o permitiam, contrariavam todas as acções conducentes ao atenuar dos desequilíbrios, que acabaram por ser preteridas.

O surgimento e consolidação do poder local iniciou uma atitude de mudança na formulação das questões e os eleitos

das centenas de autarquias, em contacto directo com as realidades locais, entendem de outro modo os seus territórios que desejam ver utilizados pela e para a comunidade a que pertencem. Reivindicam condições para a exploração dos recursos próprios e defendem que as mais-valias daí provenientes sejam aplicadas em proveito local e não «exportadas» para as regiões metropolitanas e litorais. Dada a generalidade de carências, ao nível mais elementar, as primeiras intervenções foram pautadas pela criação de infraestruturas e equipamentos básicos para garantir condições mínimas de salubridade e bem-estar às populações. Como esteio de uma política local consistente, foi regulamentado o planeamento municipal, essencial para a promoção do desenvolvimento e a gestão do território, bem como a articulação das políticas sectoriais municipais com a sua capacidade de investimento e iniciativa, procurando aproximar as propostas das concretizações.

O trabalho autárquico concretizado nos últimos dez anos, com especial incidência no campo dos investimentos sociais, foi, e continua a ser, um contributo fundamental, mas não suficiente, para o desenvolvimento regional. A construção das infraestruturas sociais tem de ser acompanhada por acções de financiamento de novas iniciativas no campo das actividades económicas, sob pena de termos, a prazo não muito distante, infraestruturas sem utilizadores. Para prosseguir naquele sentido, são necessárias mudanças profundas na estrutura produtiva, alterando as condições ligadas à vida activa e profissional dos cidadãos, criando, diversificando e dignificando o emprego local, propiciando desta forma as condições em falta para a fixação das populações.

As autarquias não estão vocacionadas para tal tarefa e a dimensão do esforço de investimento está fora do alcance dos agentes económicos. Impõe-se assim a criação de incentivos e de condições favoráveis ao arranque do investimento descentralizado e direccionado para os recursos locais. Esta competência insere-se claramente noutras dimensões, regional e nacional, pela amplitude de enquadramento que exige e meios mais vastos que tem de mobilizar.

A Constituição Portuguesa consigna a regionalização, con-

siderando-a como objectivo prioritário. Este desígnio expresso ainda não conseguiu sobrepor-se à estrutura centralizada do Estado, abarcando o governo central as responsabilidades dos dois níveis. Porém, a falta de instituições político-administrativas próprias, que imponham e defendam a valorização económica e social regional, tem travado o caminho para o equilíbrio desejado.

O maior empenhamento do Estado para promover o desenvolvimento regional decorreu da nossa integração na Comunidade Económica Europeia. A necessidade de definir uma política regional para apoiar as candidaturas aos Fundos Estruturais levou, ainda na fase de pré-adesão, ao aparecimento de um Documento Base de Política Regional que explicitava as estratégias a privilegiar de imediato — investimento nos sectores agrícola e dos transportes e comunicações, e elaboração de Programas Integrados de Desenvolvimento Regional para os territórios mais deprimidos. São programas de investimentos inter-sectoriais, procurando garantir-se que as acções dos organismos envolvidos — departamentos sectoriais da Administração Central e Municípios —, sejam coordenadas e compatibilizadas, exercendo aí as Comissões de Coordenação Regional um importante desempenho.

Com a adesão, os regulamentos internos obrigam os estados membros à apresentação do Programa de Desenvolvimento Regional, fundamentador dos projectos para financiamento do FEDER. A selecção destes tem sido efectuada pelos órgãos desconcentrados regionais — Comissões de Coordenação Regional — e, numa fase última de compatibilização, pela Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, onde as vontades locais são dirimidas, prevalecendo a óptica centralizadora no juízo dos projectos.

Estes programas de desenvolvimento, com objectivos próprios, não substituem os Planos Regionais. A responsabilidade da sua elaboração será das autarquias regionais, quando forem criados estes órgãos descentralizados. A eles competirá ajustar e aplicar as políticas nacionais às características da região e a partir daí definir as directrizes globais que devem balizar a evolução dessa unidade territorial, bem como orien-

tar e compatibilizar as acções do planeamento concelhio. O vazio institucional ao nível regional tem comprometido o planeamento municipal, não só pela ausência de orientações imprescindíveis e que por vezes comprometem o prosseguimento do trabalho autárquico, como desaproveitam certas possibilidades a nível local que, sem coordenação e uma visão de conjunto, acabam por se tornar inviáveis e desaparecer. Sem colmatar o vazio de poder entre os níveis nacional e local, a prática do planeamento será seriamente afectada, prevalecendo os interesses nacionais sobre os locais. A solidariedade que desejamos ver chegar da Comunidade, porque somos os mais carenciados, não tem entre nós ressonância nos espaços mais empobrecidos que sem ela não sobreviverão, arrastando-nos para os caminhos do sub-desenvolvimento que temos direito a não querer percorrer.

Por outro lado, a preocupação com o Ambiente é recente, digamos que é actual, se considerarmos essa preocupação dum ponto de vista sistemático. Com isto não queremos dizer que nunca se tenha pensado na problemática ambiental, ou que nunca se tenha feito nada por ela. Tal como noutros países europeus a luta pela defesa do Ambiente começa por ser pontual, desenvolvida por alguns grupos ecologistas, e que não encontra eco fácil junto do poder administrativo seja qual for o nível de decisão. Mas também não tem efeitos na própria população em geral, o que nos parece ser já um pouco mais grave comparativamente com outros países europeus, facto que, sem dúvida, se enquadra num contexto em que as grandes preocupações de vida em Portugal decorrem do fraco desenvolvimento económico, e em que a maioria dos grandes problemas que podem afectar o Meio Ambiente não nos dizem directamente respeito. No entanto, apesar de não termos catástrofes industriais, poluição por armazenamento de substâncias altamente nocivas, ou descargas de resíduos de efeitos devastadores, temos pequenos (por vezes grandes) problemas contínuos que têm vindo a afectar o território permanentemente nos últimos 20 anos. Portanto o facto essencial, que tem condicionado a atitude da população e governo face ao Ambiente é, sem dúvida, o fraco desenvolvimento económico, no terri-

tório em geral, que canaliza para si todas as atenções ao nível governamental.

As populações, por outro lado, têm que procurar viver ou mesmo sobreviver sem que o Ambiente lhes ocupe tempo ou espaço de vida, já que o emprego não é certo, os rendimentos são baixos e a crise de habitação continua. Precisamente o problema habitacional canaliza as preocupações da grande maioria das famílias portuguesas, numa proporção que excede com certeza a do custo da habitação em relação ao rendimento familiar. Ou seja, a casa, uma das marcas permanentes mais importantes da ocupação do território pelo homem, mobiliza encargos, rendimentos, e afinal quase todos os interesses dos portugueses, também e essencialmente porque a política de habitação não tem conseguido responder às necessidades das populações que se vêem, muitas vezes, na contingência de resolverem o problema pelos seus próprios meios. Surgem assim, ocupações e utilizações desregradas do território, com toda a coorte de consequências negativas para o mesmo território, que podem ser tão altamente nocivas que se voltam contra quem desencadeia o processo. Afinal, o desrespeito pelas limitações ao uso e ocupação do solo acaba por afectar em última análise o homem, mais que o próprio meio. Mas onde estão explícitas, na prática, as limitações ao uso e ocupação do solo e onde estão as alternativas? Porque tem de haver localizações preferenciais em termos de uso para que outras possam ser preservadas, ou seja, terá que haver uma política de território, ou melhor, políticas de planeamento e ordenamento definidas, para que as populações e meio «coabitam». Não é o que se tem verificado, de Norte a Sul de Portugal, agravando-se a situação porque somos um país de emigrantes e turistas, populações que não sendo permanentes, são naturalmente mais agressivas para com o meio.

Para que o curso dos acontecimentos seja diferente, é necessário não só definir políticas de ordenamento e protecção do território, integradas, como também meios que as permitam aplicar: legislação apropriada e regulamentada, definição de competências, poder de actuação contra as transgressões.

Em 1987 foi promulgada a Lei de Bases do Ambiente que espera regulamentação e que permitirá enquadrar e fundamentar dum modo sistemático e coerente todas as acções que nesse domínio têm vindo a ser desencadeadas nos últimos anos.

Por outro lado, funcionam hoje diversos departamentos governamentais cuja actividade se liga exclusivamente à defesa do património ambiental, preservação e desenvolvimento dos recursos. Esses departamentos, sendo tutelados pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território, estão naturalmente condicionados às directrizes de desenvolvimento territorial propostas para o país. Mas as directrizes nacionais, por sua vez, não podem libertar-se do enquadramento da CEE e outras entidades internacionais, a um mesmo tempo financiadoras do nosso desenvolvimento económico ou outro, e vigilantes face ao modo de implementação desse mesmo desenvolvimento, em termos regionais e sectoriais.

É, sem dúvida, uma situação complexa aquela em que nos encontramos relativamente à questão ambiental, já que no nosso contexto territorial, simultaneamente recebemos financiamento económico com metas de desenvolvimento previamente estabelecidas, e temos que mudar a nossa atitude para com o meio ambiente no sentido de que este último não inviabilize o primeiro, à imagem do que tem acontecido noutros países.

3 — *Conclusões*

Desta análise que percorreu, de modo sumário, os diversos tipos de políticas do território, sua aplicação e consequências ao nível de organização espacial e qualidade de vida das sociedades, ressalta a necessidade de olhar para estas questões de forma compreensiva, procurando soluções integradas.

De facto, o elevado grau de interferência entre os fenómenos tem vindo a demonstrar que é difícil ultrapassar situações críticas exclusivamente através de soluções sectoriais.

Por outro lado, e para além dessa interferência, a parcia-

lidade naturalmente decorrente de soluções sectoriais desencadeou, numa grande maioria de casos, consequências inesperadas que aumentaram e diversificaram a problemática do território.

Neste contexto, sectores e interfaces entram no jogo de decisões que transforma, melhora ou recria o território. Não é mais possível ignorar a salubridade do ambiente perante a necessidade do desenvolvimento, nem tão pouco condenar este, pela preservação do primeiro.

Há necessariamente uma saída para cada caso-problema se, para tal, formos capazes de contribuir em conjunto e em diversidade com os meios que temos ou que tivermos que inventar, na certeza de que o território finito de que dispomos, é o mesmo que irá suportar as gerações futuras bem como as consequências do que hoje decidimos para nós próprios.

BIBLIOGRAFIA

- CAMPOS, Rita Mota e Outros (s/data) — *O Direito do Ambiente*. Lisboa, CNA.
- CORREIA DA CUNHA, J. G. (1987) — *Les Régions Rurales et L'Environnement*. Lisboa, MPAT.
- FRIEDMANN, John; WEAVER, Clyde (1979) — *Territory and Function*. London, Edward Arnold.
- HARO, Jean (1986) — *Calidad y Conservación del Medio Ambiente*. Madrid, Ed. Cincel.
- LACOUR, Claude (1983) — *Aménagement du Territoire et Développement Régional*. Paris, Dalloz.
- PERROUX, François (1981) — *Pour une Philosophie du Nouveau Développement*. Aubier, Les Presses de l'Unesco.
- PLANQUE, Bernard (1983) — *Innovation et Développement Régional*. Paris, Economica.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DÉVELOPPEMENT (1987) — *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.